



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.001.04.2020



00028020

Elżbieta Stanisława Roszkowska
Dyrektor Sądu Rejonowego w
Białymstoku
Sąd Rejonowy w Białymstoku
ul. Mickiewicza 103, 15-950 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. – wykonanie planu finansowego Sądu Rejonowego
w Białymstoku

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Sąd Rejonowy w Białymstoku, ul. Mickiewicza 103, 15-950 Białystok.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Stanisława Roszkowska, Dyrektor Sądu Rejonowego w Białymstoku, od 1 marca 2018 roku (dalej: <i>Dyrektor</i>)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	1. Beata Palinowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/3/2020 z 7 stycznia 2020 r. 2. Robert Sieńko, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/169/2019 z 31 grudnia 2019 r. (akta kontroli str. 1-5)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego na 2019 rok Sądu Rejonowego w Białymstoku (dalej: <i>Sąd</i>), w ramach części 15/10 – Sąd Apelacyjny w Białymstoku, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none">– prawidłowość i terminowość windykacji zaległości,– realizacja wydatków budżetu państwa,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 roku w zakresie operacji finansowych,– prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych. <p>Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.</p>
Zakres kontroli	<p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none">– kontroli prawidłowości i terminowości windykacji zaległości,– analizy realizacji wydatków budżetu państwa, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,– szczegółowej analizy wybranej próby wydatków,– analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,– analizy stanu zobowiązań,– dokonania przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych dla Sądu,– szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych, analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,– analizy stosowanych procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych. <p>Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.</i></p>

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Sąd prawidłowo, poza wyjątkami wskazanymi niżej, realizował plan finansowy na 2019 rok.

Kontrola 12,3% zaległości wykazała, że podejmowano odpowiednie działania, w celu ich wyegzekwowania. Jednak w 15 (z 20, tj. 67,2% badanych zaległości) sprawach czynności podjęto z naruszeniem terminów określonych w obowiązujących przepisach³ i Instrukcji w sprawie ewidencji należności⁴, w szczególności nieterminowo wysłano wezwania do zapłaty.

Badanie próby 9,6% wydatków Sądu wykazało, że zostały one zrealizowane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym i były celowe. Stwierdzono jednak nieprawidłowości w zakresie terminowości przekazywania do realizacji prawomocnych orzeczeń Sądu oraz wypłaty wynagrodzeń biegłym, a także niewłaściwe sklasyfikowanie wydatku w kwocie 14,4 tys. zł (nieprawidłowości stanowiły łącznie 0,4% badanych wydatków).

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sprawozdania sporządzone przez Sąd, za wyjątkiem sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27 za 2019 rok i sprawozdania o stanie należności i wybranych aktywów finansowych Rb-N za IV kwartał 2019 roku. Sprawozdania złożono terminowo, a wykazane w nich dane były zgodne z ewidencją księgową. Jednak należności w wysokości 76,7 tys. zł ujęto w księgach rachunkowych w niewłaściwym okresie sprawozdawczym, co skutkowało заниzeniem stanu należności w rocznych sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N. W sprawozdaniu Rb-N niewłaściwie wykazano również należności w ujęciu podmiotowym (10,2 tys. zł). Wystąpiły również przypadki ewidencjonowania należności sądowych i ujmowania przypisów i odpisów w księdze głównej w sposób naruszający wymogi odpowiednio art. 23 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵. Istniejące w Sądzie mechanizmy kontroli zarządczej, w szczególności przeprowadzane kontrole stanu należności, nie doprowadziły do zidentyfikowania i wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe⁷

Opis stanu faktycznego

1.1. Dochody Sądu w 2019 roku wyniosły 21.759,9 tys. zł i były wyższe o 6,6% od planowanych (20.420 tys. zł) oraz o 5,9% od dochodów zrealizowanych w 2018 roku (20.534 tys. zł). Głównym ich źródłem były wpływy z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego (79,1% dochodów, tj. 17.206,8 tys. zł), a także grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych (18,4%, tj. 4.010,3 tys. zł).

Uzyskanie dochodów wyższych od zaplanowanych oraz wykonanych w 2018 roku wynikało głównie z większych niż zakładano wpływów z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego o 2.206,8 tys. zł (o 14,7%). Wiązało się to ze wzrostem opłat sądowych od dnia 21 sierpnia 2019 r. wprowadzonego ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw⁸. (akta kontroli str. 393)

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

³ M.in.: ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 676, ze zm.) – dalej: KKW; rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 29 lipca 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia egzekucji grzywn i kar pieniężnych orzeczonych w postępowaniu cywilnym, a także kosztów sądowych w sprawach cywilnych, przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 1227) – dalej: rozporządzenie w sprawie grzywn i kosztów w sprawach cywilnych, rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1141), dalej: regulamin urzędowania sądów.

⁴ Wprowadzonej zarządzeniem nr 13A/12 Prezesa Sądu Rejonowego w Białymstoku z dnia 29 marca 2012 r. Dalej: Instrukcja w sprawie należności.

⁵ Dz. U. z 2019 r., poz. 351. Dalej: uor.

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Zakres kontroli obejmował analizę porównawczą dochodów budżetowych i ocenę działań windykacyjnych.

⁸ Dz. U. poz. 1469.

1.2. Należności Sądu pozostałe do zapłaty na koniec 2019 roku⁹ wynosiły 5.899,6 tys. zł i były wyższe niż w 2018 roku o 2.035,2 tys. zł (o 52,7%). Dotyczyły głównie grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (4.973,7 tys. zł, tj. o 59,6% więcej niż rok wcześniej) a także opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego (911,9 tys. zł, tj. o 23,4% więcej niż w 2018 roku). Zaległości na koniec 2019 roku wynosiły 4.368 tys. zł i były wyższe niż rok wcześniej o 2.130,4 tys. zł (o 95,2%). Wzrost należności i zaległości wynikał głównie z orzekania wyższych grzywien i innych kar pieniężnych oraz zmiany sposobu ewidencjonowania należności w przypadku zamiany kary grzywny na pracę społecznie użyteczną lub zastępczą karę pozbawienia wolności. Zgodnie z wytycznymi określonymi pismem z 21 sierpnia 2018 r. Dyrektora Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej w Ministerstwie Sprawiedliwości od 2019 roku w przypadku zamiany kary grzywny na jedną z ww. form odpisu należności dokonywano po zakończeniu wykonywania pracy lub kary zastępczej, zaś do końca 2018 roku po wydaniu postanowienia w tej sprawie¹⁰. W trakcie kontroli nie stwierdzono przypadków nieterminowego odpisywania należności po zakończeniu odbywania zastępczej kary pozbawienia wolności lub pracy społecznie użytecznej. (akta kontroli str. 394)

1.2.1. Analizą objęto działania Sądu związane z windykacją 20 zaległości¹¹ na łącznie 536,1 tys. zł (12,3% zaległości ogółem) z tytułu grzywien i kosztów zasądzonych na podstawie prawomocnych orzeczeń sądu. Zbadane działania windykacyjne prowadzono zgodnie z ogólnie obowiązującymi przepisami prawa¹² oraz Instrukcją w sprawie należności. W stosunku do dłużników Sąd podjął niezbędne działania, mające na celu wyegzekwowanie zaległości: [1] wszystkie prawomocne orzeczenia zostały skierowane do wykonania, na podstawie zarządzeń o ich wykonaniu, wydanych przez przewodniczących wydziału, [2] należności przypisano do dziennika należności sądowych w kwotach wynikających z prawomocnych orzeczeń, [3] do wszystkich dłużników skierowano wezwania do zapłaty, [4] w 15 sprawach skierowano polecenie egzekucyjne do komornika, w pozostałych pięciu zamieniono karę grzywny na zastępczą karę pozbawienia wolności lub prace społecznie użyteczne, [5] do komorników kierowano pisma ponagląjące (w przypadkach bezczynności), [6] w siedmiu przypadkach w związku z bezskuteczną egzekucją grzywnę zamieniono na karę zastępczą pozbawienia wolności, a należności z tytułu kosztów i opłat sądowych umorzono.

W 15 spośród 20 badanych spraw wyżej wymienione czynności były realizowane z naruszeniem przewidzianych prawem terminów, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 71-82, 529-545)

1.2.2. Postanowieniami Sądu w 2019 roku należności sądowe (grzywny oraz koszty sądowe) w wysokości 1.108,7 tys. zł zostały rozłożone na raty¹³, a 582 tys. zł – umorzone¹⁴. Badanie postępowań dotyczących umorzenia czterech należności na kwotę 56 tys. zł (9,6%) oraz rozłożenia na raty sześciu należności w wysokości 167 tys. zł (15,1%) wykazało, że we wszystkich sprawach postępowano zgodnie z art. 49 § 1 KKW oraz art. 119 i 120 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹⁵.

W 2019 roku nie ewidencjonowano należności długoterminowych na koncie 226 *Długoterminowe należności budżetowe*, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w części V. *Uwagi i wnioski*. (akta kontroli str. 546-598, 879-883)

⁹ Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

¹⁰ Wytyczne wydano w wyniku realizacji wniosku pokontrolnego sformułowanego po kontroli P/19/001 Wykonywanie zadań przez Ministra Sprawiedliwości w zakresie budżetu sądów powszechnych w 2018 r. przeprowadzonej w 2019 roku przez Najwyższą Izbę Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

¹¹ Dobór celowy. Badanie przeprowadzono na podstawie akt oraz kart dłużników.

¹² W tym m.in.: KKW i rozporządzenia w sprawie grzywien i kosztów w sprawach cywilnych.

¹³ Na podstawie m.in. art. 49 KKW.

¹⁴ Na podstawie m.in. art. 51 KKW.

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 785 ze zm.

1.2.3. W 2019 roku spisano z ewidencji księgowej należności przedawnione w wysokości 2,8 tys. zł. Nastąpiło to zgodnie z art. 35 b ust. 3 i 4 uor oraz polityką rachunkowości Sądu.

Monitorowanie terminów przedawnień należności sądowych – według wyjaśnień Kierownika Sekretariatu III Wydziału Karnego – odbywało się na bieżąco, poprzez analizę czynnych kart dłużnika oraz przeglądania systemu, w którym ewidencjonowane były należności. W przyjętej próbie dziesięciu należności, które pozostawały nierozliczone na dzień 31 grudnia 2019 r., nie stwierdzono należności, które powinny być spisane, jako nieściągalne. (akta kontroli str. 898-968, 973)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W 15 (z 20) badanych sprawach, dotyczących zaległości budżetowych na kwotę 360,1 tys. zł (8,2% wszystkich zaległości), co najmniej jedną czynność związaną z ich windykacją podjęto z przekroczeniem terminów określonych w Regulaminie urzędowania sądów¹⁶ i Instrukcji w sprawie należności:

- w ośmiu przypadkach orzeczenia sądu stanowiące podstawę dochodzenia należności skierowano do wykonania po upływie od 15 do 83 dni (zamiast w ciągu 14 dni) od daty ich uprawomocnienia lub zwrotu akt II instancji, tj. niezgodnie z § 391 Regulaminu urzędowania sądów i § 5 pkt 1 Instrukcji w sprawie należności;
- siedem wezwań do uiszczenia należności wysłano po upływie od 15 do 29 dni od skierowania spraw do realizacji (wydania zarządzenia), podczas gdy zgodnie z § 406 Regulaminu urzędowania sądów i § 5 pkt 2 Instrukcji w sprawie należności należało je wysłać bezzwłocznie;
- w siedmiu sprawach informację o powstaniu zaległości przekazano do Biura Informacji Gospodarczej¹⁷ od 17 do 111 dni po terminie wymagalności, tj. z naruszeniem 14-dniowego terminu określonego w § 394 ust. 1 Regulaminu urzędowania sądów.

Kierownicy Sekretariatów wyjaśnili, że przyczynami opóźnień były w szczególności: [1] inne czynności podejmowane w sprawach, m.in. konieczność wydania zarządzenia przez Sędziego w przypadku kierowania sprawy do egzekucji, wysłanie karty karnej do KRK, [2] absencje i przeoczenia pracowników, [3] duże obciążenie pracą pracowników i zbyt mała ich liczba, [4] przyjęta praktyka postępowania (np. w przypadku apelacji jeżeli wyrok dotyczył większej niż jedna liczby osób). (akta kontroli str. 71-82, 529-545, 903-968)

NIK zwraca uwagę, że opóźnienia w realizacji zarządzeń o skierowaniu do wykonania prawomocnych orzeczeń wpływają na zwłokę w wysyłaniu wezwań do zapłaty i tym samym (w razie nieuiszczenia należności) na skrócenie czasu na podejmowanie skutecznych działań egzekucyjnych, co ma szczególnie istotne znaczenie w sprawach o wykroczenia¹⁸ i zasądzonych kosztów procesu¹⁹. Skutkować mogą również nieuwzględnieniem części należności w sprawozdawczości.

OCENA CZĄSTKOWA

W Sądzie, we wszystkich badanych sprawach dotyczących zaległości podejmowano odpowiednie działania w celu ich wyegzekwowania. Stwierdzono jednak naruszenie terminów w kierowaniu prawomocnych orzeczeń do wykonania, wysyłaniu wezwań do uiszczenia, przekazywaniu informacji do BIG oraz przekazywaniu poleceń egzekucyjnych do komornika sądowego.

¹⁶ Regulamin urzędowania sądów obowiązujący od 21 czerwca 2019 r., do 21 czerwca 2019 r. obowiązywał Regulamin urzędowania sądów powszechnych wprowadzony rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. w tej samej sprawie (Dz. U. poz. 2316).

¹⁷ Dalej: BIG.

¹⁸ Zgodnie z art. 45 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2019 r. poz. 821), w przypadku spraw o wykroczenia, orzeczona kara lub środek karny nie podlega wykonaniu, jeżeli od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia upłynęły 3 lata.

¹⁹ Zgodnie z art. 641 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 30), prawo do ściągnięcia zasądzonych kosztów procesu przedawnia się z upływem 3 lat od dnia, kiedy należało je uiścić.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Wydatki

2.1. W 2019 roku Sąd zrealizował wydatki²⁰ w wysokości 59.247,1 tys. zł (100% planu po zmianach). W porównaniu do 2018 roku były one wyższe o 5.810,7 tys. zł, tj. o 10,9%.

W okresie objętym kontrolą Sąd nie ponosił wydatków majątkowych, wydatków z budżetu środków europejskich ani wydatków, które nie wygasły z upływem 2018 roku. Plan wydatków nie był zwiększany ze środków z rezerw celowych i z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Nie wystąpiły także przypadki blokowania wydatków budżetowych w trybie art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹, ani wydatki niewygasające z końcem 2019 roku. (akta kontroli str. 144-145, 149-150, 168-169, 285-286)

2.2. Wydatki bieżące Sądu w 2019 roku wyniosły 57.508,9 tys. zł (100% planu po zmianach) i były wyższe od wykonanych w 2018 roku o 5.708,1 tys. zł (o 11%). Zwiększyły się przede wszystkim wynagrodzenia i pochodne (o 3.709,3 tys. zł²², tj. o 9%), o czym szerzej napisano w pkt 2.3. wystąpienia pokontrolnego. Istotny wzrost w porównaniu do roku poprzedniego dotyczył także wydatków z tytułu kosztów postępowania sądowego (o 1.686,1 tys. zł), na co wpływ – jak wskazała Główna księgową – miał m.in. *wzrost wydatków dotyczących doręczenia wezwań i innych pism poddyktowany głównie wzrostem spraw w 2019 r. (z 132,8 tys. do 153,7 tys.), a także znacznym zwiększeniem cen usług w ramach nowej umowy obowiązującej od 1 marca 2019 r.*(akta kontroli str. 144-145, 151, 170-173, 279-286)

2.3. Wydatki Sądu na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w 2019 roku wyniosły 43.856 tys. zł (100% planu) i były wyższe niż rok wcześniej o 3.709,3 tys. zł, tj. o 9%. W porównaniu z rokiem poprzednim zwiększyły się m.in. wynagrodzenia zasadnicze w grupach asystenci sędziego, urzędnicy i pracownicy obsługi oraz wynagrodzenia sędziów na podstawie art. 91 § 1c i § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych²³.

Przeciętne zatrudnienie w Sądzie w 2019 roku wyniosło 443,9 etatów²⁴, tj. o 15,7 etatu (o 3,7%) więcej niż rok wcześniej. Wynikało to ze zwiększenia liczby etatów w wydziale ksiąg wieczystych zaplanowanych w ramach ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów²⁵.

W 2019 roku przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w Sądzie na jednego pełnozatrudnionego wynosiło 7,4 tys. zł, tj. 5,2% więcej niż w 2018 roku.

(akta kontroli str. 146, 152, 727-729)

Wynagrodzenia bezosobowe zrealizowano w 2019 roku w kwocie 1.912 tys. zł (o 9,3% większej niż rok wcześniej). Obejmowały one: wynagrodzenia biegłych (1.693,4 tys. zł); wynagrodzenia tłumaczy przysięgłych (186,2 tys. zł); wynagrodzenia kuratorów zastępujących strony w postępowaniu (14 tys. zł) oraz wydatki z tytułu umów zlecenie na wykonywanie zadań pomocniczych (18,4 tys. zł, nie zawarto umów z osobami będącymi pracownikami Sądu)²⁶. W 2019 roku nie było osób wykonujących zadania na rzecz Sądu na podstawie umów z agencją pracy tymczasowej.

Główna księgową wyjaśniła, że *Wzrost wykonania wydatków na wynagrodzenia bezosobowe nastąpił (...) głównie w związku ze zwiększeniem wydatków poniesionych na wynagrodzenia biegłych sądowych o 5,17% oraz tłumaczy przysięgłych o 68,31%. Wydatki w niniejszym paragrafie są trudne do oszacowania i uzależnione są od liczby, rodzaju oraz złożoności rozpatrywanych spraw, które wiążą się z korzystaniem z opinii biegłych sądowych oraz koniecznością udziału tłumaczy przysięgłych.*

(akta kontroli str. 144-145, 150, 153-167)

²⁰ Wydatki budżetu państwa, część 15/10 – Sąd Apelacyjny w Białymstoku.

²¹ Dz. U. z 2019 poz. 869 ze zm. (dalej: ufp).

²² Wydatki zaklasyfikowane w paragrafach 4010, 4030, 4040, 4110 oraz 4120 klasyfikacji budżetowej.

²³ Dz. U. z 2019 r., poz. 52 ze zm. Dalej: *usp*. Tj. w związku ze zwiększeniem o 7,12% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.

²⁴ Dane na podstawie sprawozdania RB-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2019 roku.

²⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 916.

²⁶ Czynności zlecone przez Dyrektora Sądu polegające na prowadzeniu zajęć indywidualnych i grupowych z uczestnikami Ośrodka Kuratorskiego Nr 1 z uwzględnieniem oddziaływań profilaktycznych, resocjalizacyjnych i opiekuńczo wychowawczych (tj. umowy nr G-0420-34/2018 i G-0420-35/2018 z 27 lipca 2018 r. obowiązujące w okresie od 1 września 2018 do 30 września 2019 r. oraz umowa nr G-0420-35-19 z 19 września 2019 r.).

2.4. Świadczenia na rzecz osób fizycznych w Sądzie w 2019 roku wyniosły 1.738,2 tys. zł (100% planu po zmianach), tj. o 6,3% więcej niż w 2018 roku. Wzrost wydatków na uposażenia dla sędziów w porównaniu z rokiem poprzednim dotyczył głównie wydatków na uposażenia dla sędziów w stanie spoczynku (o 164,9 tys. zł, tj. 23,3%), w wyniku ich zwiększenia na podstawie art. 100 § 2 i 3 usp w związku z art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw²⁷.

(akta kontroli str. 392)

2.5. Zobowiązania Sądu na 31 grudnia 2019 r. wyniosły 3.749,2 tys. zł. Zasadniczą pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego z pochodnymi (3.156,5 tys. zł) oraz zobowiązania dotyczące kosztów postępowania sądowego (326,7 tys. zł). W Sądzie nie wykazano na koniec 2019 roku, ani w trakcie tego roku zobowiązań wymagalnych oraz nie ponoszono wydatków z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań. (akta kontroli 144-145, 147-148, 172-173, 285-286)

Badaniu poddano prawidłowość regulowania zobowiązań z tytułu kosztów postępowania sądowego wobec biegłych, komorników, za przyznaną stronom postępowań sądowych obronę lub pomoc prawną udzieloną z urzędu oraz z tytułu zwrotu kosztów procesu w kwocie 93,3 tys. zł (22,3% zobowiązań Sądu na dzień 31 grudnia 2019 r.²⁸). Ustalono, że w 24 przypadkach (z 30) dokumenty źródłowe stanowiące podstawę wypłaty wynagrodzeń biegłym²⁹ (prawomocne orzeczenia Sądu) były przekazane z wydziałów merytorycznych³⁰ do Oddziału Finansowego Sądu terminowo, natomiast w sześciu po upływie od 17 do 83 dni od uprawomocnienia się postanowień Sądu o przyznaniu tych wynagrodzeń. Wpłynęło to na nieterminową wypłatę wynagrodzeń biegłym w czterech sprawach (z sześciu wymienionych wyżej), co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli 5-37, 144-145, 147-148, 172-173, 257-269, 285-391)

2.6. Szczegółowe badanie wydatków Sądu w kwocie 5.670,3 tys. zł, tj. 9,6% wydatków ogółem³¹ wykazało, że realizowano je z zachowaniem przepisów art. 44 ust. 3 pkt 1 i 3 oraz art. 162 ufp, tj. zgodnie z planem finansowym, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Przed poniesieniem wydatków dokumenty stanowiące ich podstawę były weryfikowane pod kątem formalno-rachunkowym, merytorycznym oraz zatwierdzane do wypłaty przez uprawnione do tego osoby. Wydatek (14,4 tys. zł) z tytułu usług polegających na wymianie uszkodzonych umywalk i zużytych baterii umywalkowych, został jednak nieprawidłowo sklasyfikowany, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 144-145, 149, 270-278, 285-391)

2.7. Zgodnie z terminem wynikającym z art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych³² Sąd sporządził plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2019 rok, który zamieścił na stronie internetowej³³ oraz przekazał roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach, o którym mowa w art. 98 ust. 2 upzp oraz w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania³⁴.

(akta kontroli str. 182-184)

²⁷ Dz. U. z 2009 Nr 56, poz. 459.

²⁸ Ujętych w § 4170 oraz w § 4610.

²⁹ Pismo dotyczące wypłaty wynagrodzeń biegłym wraz z prawomocnym orzeczeniem Sądu i innymi dokumentami.

³⁰ I Wydziału Cywilnego, II Wydziału Cywilnego oraz VIII Wydziału Gospodarczego.

³¹ Doboru próby wydatków dokonano metodą monetarną podstawie wygenerowanych z systemu finansowo-księgowego zapisów odpowiadających wydatkom pozapłacowym w kwocie powyżej 500 zł. (MUS - uwzględniającej prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji), wylosowana próba obejmowała 110 dowodów księgowych na łączną kwotę 4.942,4 tys. zł. Próba wydatków dobranych celowo objęła 31 dowodów księgowych i wyniosła łącznie 727,9 tys. zł.

³² Dz. U. z 2019 poz. 1843 ze zm. (dalej upzp).

³³ <https://www.bialystok.sr.gov.pl/zamowienia-publiczne/456-plan-zamowien-publicznych-na-2019-rok> (dostęp z 17 lutego 2020 r.).

³⁴ Dz. U. poz. 2038.

W 2019 roku w Sądzie udzielono siedmiu zamówień publicznych o wartości powyżej 30 tys. euro w trybie przetargu nieograniczonego oraz jednego zamówienia na usługi społeczne (w trybie określonym w art. 138o upzp), które były realizowane ze środków przewidzianych w planie finansowym jednostki.

Szczegółowe badanie trzech postępowań³⁵ dotyczących udzielenia zamówień publicznych o wartości 1.259,9 tys. zł brutto wykazało, że przeprowadzono je zgodnie z przepisami upzp oraz zasadami wynikającymi z wewnętrznych uregulowań Sądu w tym zakresie³⁶. W 2019 roku na realizację ww. zamówień wydatkowano 1.071,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 122-143, 180-256, 289-391)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W czterech (z 20) przypadkach wynagrodzenia biegłym (w kwocie 9 tys. zł) wypłacono po upływie od 31 do 87 dni od uprawomocnienia się orzeczeń Sądu, tj. z przekroczeniem łącznego terminu przewidzianego na realizację tych zobowiązań określonego w Instrukcji obiegu dokumentów (niezwłocznie³⁷) oraz w wytycznych Ministerstwa Sprawiedliwości z 28 września 2017 r. (14 dni³⁸). Ponadto w myśl art. 93 ust. 2 w zw. art. 92 ust. 1 ustawy z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych wynagrodzenie biegłego należy wypłacić niezwłocznie.

Przyczyną tego było przekazanie – dokumentów dotyczących wypłaty wynagrodzeń dla biegłych – z wydziałów merytorycznych³⁹ do Oddziału Finansowego Sądu po upływie od 31 do 84 dni od uprawomocnienia się postanowień Sądu o przyznaniu tych wynagrodzeń. Było to sprzeczne z Instrukcją Kontroli i Obiegu Dokumentów Finansowo-Księgowych w Sądzie Rejonowym w Białymstoku⁴⁰, w której przewidziano, że polecenie wypłaty⁴¹ jest niezwłocznie – po wydaniu prawomocnego postanowienia – przekazywane do Oddziału Finansowego celem niezwłocznej wypłaty⁴².

Tym samym zobowiązania te powinny zostać zakwalifikowane jako wymagalne i wykazane w sprawozdaniach Rb-28 z *wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2019 rok* i Rb-Z o *stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji*, co opisano w obszarze 3 wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Kierownicy sekretariatów wyjaśnili, że przyczynami opóźnień w przekazywaniu dokumentów do Oddziału Finansowego były inne czynności podejmowane w sprawach, m.in. skierowanie akt do sędziego referenta w celu wyznaczenia terminu rozprawy, przekazanie akt do innej bieglej powołanej w tej samej sprawie, wymiana pism pomiędzy stronami postępowania i przekazywanie w związku z tym akt do sędziego prowadzącego sprawę, sporządzanie uzasadnień, przeoczenia pracowników.

³⁵ Postępowania dotyczyły: świadczenia usług w zakresie sprzątania pomieszczeń oraz obsługi szatni Sąd – przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, świadczenia usług ochrony fizycznej Sądu – przeprowadzone w trybie określonym w art. 138o upzp dla usług społecznych oraz na dostawę z montażem stacjonarnych regałów metalowych na potrzeby składnicy Archiwum Zakładowego Sądu – przeprowadzone z wyłączeniem stosowania upzp.

³⁶ Zarządzenia NR: F-0220-9/2017 Dyrektora Sądu Rejonowego w Białymstoku z dnia 21 listopada 2017 r. w sprawie regulaminu zamówień publicznych Sądu Rejonowego w Białymstoku.

³⁷ Analogicznie do terminu określonego w § 391 regulaminu urzędowania sądów przyjmuje się, że termin ten wynosi 14 dni.

³⁸ Pismo znak DB-IV-311-82/17/1 w sprawie ujmowania danych finansowych dotyczących odpisów z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych oraz zobowiązań z tytułu postępowania sądowego.

³⁹ I Wydziału Cywilnego, II Wydziału Cywilnego oraz VIII Wydziału Gospodarczego.

⁴⁰ Zarządzenie nr 51/A/12 Prezesa Sądu Rejonowego w Białymstoku z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie Instrukcji kontroli i obiegu dokumentów w Sądzie Rejonowym w Białymstoku (dalej Instrukcja obiegu dokumentów z 2012 roku), uchylone Zarządzeniem F.0220-22/2019 Dyrektora Sądu Rejonowego w Białymstoku z dnia 22 listopada 2019 r. w sprawie Instrukcji kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Sądzie Rejonowym w Białymstoku (dalej Instrukcja obiegu dokumentów z 2019 roku).

⁴¹ Wraz z rachunkiem, fakturą, notą obciążeniową.

⁴² O czym mowa w Rozdziale III pkt 6 ppkt 6.19 oraz Załączniku nr 1 do Instrukcji obiegu z 2012 roku. Tj. w terminie 14 dni.

Kierownik jednego z sekretariatów⁴³ wskazał, że *W związku ze stwierdzonymi opóźnieniami (...) zarówno sędziowie jak i pracownicy traktują obecnie te kwestie priorytetowo. W Wydziale zostały przeprowadzone zmiany organizacyjne w celu poprawienia terminowości wypłaty wynagrodzeń biegłym oraz przekazywania do realizacji prawomocnych orzeczeń dotyczących należności sądowych. Przy weryfikacji spraw do uprawomocnienia odrębnie oznaczane są sprawy podlegające wpisowi do księgi należności.*

(dowód: akta kontroli str. 5-37, 287-391, 767-774, 889-899, 903-968)

2. Wydatek w kwocie 14,4 tys. zł z tytułu zapłaty za wykonanie prac remontowych polegających na wymianie uszkodzonych umywalek oraz zużytych baterii umywalkowych (dostarczonych przez wykonawcę) sklasyfikowano w § 4300 *Zakup usług pozostałych* zamiast w § 4270 *Zakup usług remontowych*, tj. niezgodnie z „Klasyfikacją paragrafów wydatków i środków” stanowiącą załącznik nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁴⁴.

Główna Księgowa wyjaśniła, że *Wydatek (...) zaklasyfikowano w par. 4300, biorąc pod uwagę błędny opis faktury sporządzony przez pracownika Oddziału Gospodarczego. Nadmieniam, iż Sąd Rejonowy w Białymstoku posiadał środki finansowe w planie finansowym w par. 4270 na dzień dokonania wydatku.*

Pracownik Oddziału Gospodarczego wyjaśnił, że opisując fakturę posługiwał się terminologią pochodzącą z przepisów dotyczących zamówień publicznych.

Powyższe skutkowało nieprawidłową prezentacją struktury wydatków Sądu w sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2019 rok.

(dowód: akta kontroli str. 270-284, 289-391)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie przez Sąd planu finansowego w zakresie zbadanych wydatków. Zbadane 9,6% wydatków Sądu zrealizowano w sposób celowy, do wysokości kwot ujętych w planie finansowym. Nieprawidłowości w zakresie terminowości przekazywania do realizacji prawomocnych orzeczeń Sądu oraz wypłaty wynagrodzeń biegłym, a także niewłaściwego sklasyfikowania wydatku w kwocie 14,4 tys. zł (0,04% wydatków ogółem) nie wpłynęły na ocenę realizacji przez Sąd planu finansowego.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

3.1. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez Sąd rocznych sprawozdań za 2019 rok:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23);
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28);
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

a także sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2018 roku o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

⁴³ XI Wydziału Cywilnego.

⁴⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm.

Sprawozdania sporządzone zostały terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁴⁵, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁴⁶, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁴⁷. Kwoty wykazane w badanych sprawozdaniach Sądu były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Sprawozdania Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-Z i Rb-Z1 przedstawiały wiarygodne dane o dochodach i wydatkach, natomiast sprawozdania Rb-27 i Rb-N w części dotyczącej należności, a sprawozdania Rb-28 i Rb-Z w części dotyczącej zobowiązań nie oddawały rzeczywistego ich stanu, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 144-148, 665-674, 706)

Mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych zostały zawarte w Zasadach (polityce) rachunkowości⁴⁸ i Instrukcji w sprawie należności (co szerzej opisano w pkt 3.2. wystąpienia pokontrolnego). Wewnętrzne procedury sporządzania sprawozdań budżetowych zawierała Instrukcja w sprawie należności. Regulacje w niej ujęte dotyczyły sprawozdań sporządzanych w wydziałach merytorycznych i określały m.in. osoby odpowiedzialne za sporządzenie sprawozdań, terminy i rodzaje sprawozdań. Sprawozdania były sporządzane z wykorzystaniem systemów informatycznych⁴⁹, a osoby sporządzające i sprawdzające sprawozdania pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym miały do tego stosowne umocowania, stosowany był tzw. ślad rewizyjny, potwierdzający kto ponosi odpowiedzialność za ich sporządzenie. Zakładowy Plan Kont pozwalał na sporządzenie sprawozdań w wymaganej szczegółowości. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej okazały się niewystarczające, bowiem nie doprowadziły do wykrycia i wyeliminowania nieprawidłowości opisanych w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 71-82, 619-653, 657-664)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dane w zakresie należności wykazane w sprawozdaniach Rb-27 z wykonania dochodów budżetowych za 2019 rok i Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za IV kwartał 2019 roku nie były zgodne ze stanem rzeczywistym:

- w obu sprawozdaniach nie uwzględniono 109 przypisów dotyczących należności budżetowych na łącznie 76,7 tys. zł oraz 15 odpisów należności sądowych w łącznej kwocie 16,9 tys. zł wynikających z prawomocnych orzeczeń skierowanych do realizacji w 2019 roku i ujętych w księgach rachunkowych Sądu w niewłaściwym okresie sprawozdawczym, tj. w 2020 roku (było to konsekwencją nieprawidłowości opisanej w pkt 3.2. wystąpienia pokontrolnego);
- w sprawozdaniu Rb-N nieprawidłowo wykazano należności w układzie podmiotowym w łącznej kwocie 10,2 tys. zł, jako należności od gospodarstw domowych, podczas gdy dotyczyły one innych podmiotów niezaliczających się do tej grupy.

Główna księgową wyjaśniła, że *Dzienniki należności prowadzone są w Wydziałach merytorycznych i stanowią księgę pomocniczą. Dokonywanie przypisów i odpisów należności należy do wydziału merytorycznego, Oddział Finansowy nie miał wpływu na datę dokonania przypisu należności. W związku z dokonaniem przez Wydział przypisów należności i brakiem możliwości wprowadzenia zapisów w programie Wydział Wykonawczy Currenda do roku poprzedniego, po rozpoczęciu prac w roku kolejnym*

⁴⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1393, ze zm.).

⁴⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773). Dalej: *rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości w zakresie operacji finansowych*.

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1793, ze zm.).

⁴⁸ Wprowadzona zarządzeniem nr F-220-25/2019 Dyrektora Sądu Rejonowego w Białymstoku z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie wzorcowych zasad (polityki) rachunkowości Sądu Rejonowego w Białymstoku z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2019 r. Dalej: *Polityka rachunkowości*.

⁴⁹ Sporządzenie sprawozdań odbywało z wykorzystaniem raportów SAP ZSRK (Zintegrowany System Rachunkowości i Kadry) z księgami rachunkowymi.

Wydział dokonał przypisu w roku 2020. Zapisów w księdze głównej dokonano na podstawie księgi pomocniczej, tj. dziennika należności w roku 2020.

Kierownik Sekretariatu XI Wydziału Cywilnego wyjaśniła, że *Wszystkie należności zostały wykazane jako należności od gospodarstw domowych gdyż omyłkowo nie zostały rozbite na należności od gospodarstw domowych i innych dłużników niż gospodarstwa domowe.*

Kierownik Sekretariatu I Wydziału Cywilnego wyjaśniła, że *W sprawozdaniu Rb-N należności zostały wpisane jako należności od gospodarstw domowych z uwagi na dotychczasową praktykę. Ponadto z systemu nie można przefiltrować podziału na firmy i gospodarstwa domowe w skali okresu sprawozdawczego. W systemie jest podział na koszty sądowe i grzywny. Rozbijanie należności na przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe nie zmienia stanu salda.*

NIK zwraca uwagę, odnosząc się do wyjaśnień Kierownika I Wydziału Cywilnego, że w pozostałych wydziałach, w których występowała analogiczna sytuacja pracownicy prawidłowo wykazali, w sprawozdaniu Rb-N, należności z podziałem na grupy rodzajowe podmiotów.

W trakcie kontroli – 12 marca 2020 r. – należności budżetowe ujęto w księgach rachunkowych Sądu w prawidłowym okresie sprawozdawczym oraz skorygowano sprawozdanie Rb-27 z wykonania dochodów budżetowych za 2019 rok i sprawozdanie Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za IV kwartał 2019 roku. (akta kontroli str. 270-284, 289-391, 665, 672-678, 704-706, 898-968)

2. Sprawozdanie Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2019 rok nie odzwierciedlało stanu faktycznego:

- wydatek w kwocie 14,4 tys. zł został wykazany w § 4300 *Zakup usług pozostałych* zamiast w § 4270 *Zakup usług remontowych*,
- zobowiązania w kwocie 9 tys. zł nie zostały wykazane, jako zobowiązania wymagalne.

Zobowiązań wymagalnych nie ujęto również w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kwartał 2019.

Było to konsekwencją nieprawidłowości opisanych w części wystąpienia pokontrolnego pn. *Wydatki*, polegających na nieprawidłowym ujęciu wydatku według klasyfikacji budżetowej oraz nieterminowym przekazywaniu poleceń zapłaty wynikających z prawomocnych orzeczeń Sądu dotyczących wypłaty wynagrodzeń biegłym z oddziałów merytorycznych do Oddziału Finansowego.

Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji⁵⁰, § 2 ust. 1 pkt 4 Instrukcji sporządzania sprawozdań stanowiącej załącznik nr 9 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości w zakresie operacji finansowych oraz § 10 ust. 3 pkt 7 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa stanowiącej załącznik nr 34 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, zobowiązania obejmują zobowiązania, których termin płatności minął, a nie są przedawnione, ani umorzone.

(dowód: akta kontroli str. 5-37, 257-269, 270-391, 767-774, 898-899, 903-968)

3.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

3.2.1. Przyjęta w Sądzie Polityka rachunkowości zawierała wszystkie elementy wymagane art. 10 uor. Księgi rachunkowe prowadzono w Oddziale Finansowym z wykorzystaniem Zintegrowanego Systemu Finansowo-Księgowego SAP ECC 6.0 (dalej: ZSRK), w ramach którego funkcjonowały m.in. moduły FM „rachunkowość budżetowa” i FI „rachunkowość finansowa”. Administrowanie systemem ZSRK odbywało się na szczeblu centralnym, w tym również w zakresie określania zakresu syntetycznych i analitycznych kont księgowych. Sumy obrotów dziennika dokumentów i zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej

⁵⁰ Dz. U. Nr 57, poz. 366.

na dzień 31 grudnia 2019 r. były zgodne. Księgi pomocnicze były prowadzone komputerowo m.in. dla środków trwałych, materiałów, rozrachunków z pracownikami i należności sądowych. Ewidencja należności sądowych była prowadzona w systemie biurowości sądowej SAWA firmy Currenda. (akta kontroli str. 619-657, 878)

3.2.2. W Sądzie ustanowiono i wdrożono system kontroli zarządczej w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym ewidencji należności sądowych:

- pracownikom jednoznacznie określono obowiązki i uprawnienia w zakresie prowadzenia, zatwierdzania, rejestrowania i sprawdzania operacji gospodarczych i finansowych oraz sporządzania sprawozdań;
- prowadzono kontrolę operacji finansowych;
- zidentyfikowano i oszacowano ryzyko w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych na niskim poziomie prawdopodobieństwa wystąpienia (1);
- ustalono sposób ewidencji należności sądowych, w tym prowadzenia, zamykania i uzgadniania dziennika należności sądowych oraz kart dłużników;
- wskazano osoby odpowiedzialne za sprawowanie kontroli nad realizacją należności oraz terminy i zakres tej kontroli.

W 2019 roku kierownicy sekretariatów oraz zastępca Głównej księgowej (tj. osoba upoważniona przez Główną księgową) terminowo przeprowadzili kontrole należności. Podczas tych kontroli stwierdzono jednostkowe nieprawidłowości polegające m.in. na zaksięgowaniu wpłat w niewłaściwym okresie sprawozdawczym, nieuwjęciu daty operacji gospodarczej w dzienniku należności sądowych (w sytuacji gdy była ona inna niż data sporządzenia dokumentu).

Tym samym tym samym obowiązujący w Sądzie system kontroli zarządczej, w szczególności przeprowadzane kontrole stanu należności, nie był w pełni skuteczny, bowiem nie zapobiegł nieprawidłowościom opisanym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 71-121, 657-664, 777-829)

3.2.3. Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych przeprowadzono na próbie 308 dowodów księgowych, w tym 41 zapisów księgowych o łącznej wartości 890,2 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną, która została uzupełniona 267 zapisami o łącznej wartości 333,7 tys. zł, wyselekcjonowanymi na podstawie przeprowadzonego przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym. Operacje gospodarcze udokumentowane 170 dowodami (76,7%) właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

W trakcie kontroli zidentyfikowano nieprawidłowości w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 599-618, 868-873)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Należności wynikające z prawomocnych orzeczeń Sądu ujmowano w księgach rachunkowych – dzienniku należności sądowych – pod datą bieżącą wpisu do księgi przyjmując, za datę operacji gospodarczej datę zapisu zamiast faktycznej daty uprawomocnienia. Taki sposób ewidencjonowania należności sądowych ustalono w Instrukcji w sprawie należności. Stanowiło to naruszenie art. 23 ust. 2 uor zgodnie z którym zapis księgowy powinien zawierać co najmniej datę dokonania operacji gospodarczej, datę dowodu księgowego, jeżeli różni się ona od daty dokonania operacji oraz kwotę i datę zapisu.

Dyrektor wyjaśniła, że *Zobowiązano Kierownika Sekretariatu do niezwłocznego dokonania korekty zapisów i ujęcia ich do właściwego okresu sprawozdawczego. Jednocześnie przedmiotową korektą objęte zostaną również zapisy w zakresie naniesienia daty operacji gospodarczej, czyli daty prawomocności orzeczenia, co niezwłocznie zostanie uaktualnione w Instrukcji ewidencji należności sądowych.*

(akta kontroli str. 71-82, 874-877, 900-902)

2. Przypisy i odpisy należności budżetowych z tytułu grzywien oraz kosztów i opłat sądowych były ewidencjonowane w księdze głównej „per saldo”, podczas gdy w księdze pomocniczej – dzienniku należności sądowych obrotami. Tym samym nie było możliwe porównanie obrotów w obu księgach, wbrew art. 23 ust. 4 uor, w myśl którego zapisy w dzienniku i na kontach księgi głównej powinny być powiązane ze sobą w sposób umożliwiający ich sprawdzenie.

Główna księgową wyjaśniła, że *Zapisy w księdze głównej w zakresie przypisów i odpisów należności sądowych (...) były wprowadzane w sposób uproszczony ze względu na pracochłonność czynności z tym związanych.*

W trakcie kontroli prawidłowo zaewidencjonowano, w księdze głównej przypisy i odpisy należności. (akta kontroli str. 730-766, 884-887, 898-868)

3. W księgach rachunkowych Sądu, w 2019 roku nie ujęto 109 przypisów dotyczących należności sądowych na łącznie 76,7 tys. zł oraz 15 odpisów należności sądowych w łącznej kwocie 16,9 tys. zł wynikających z prawomocnych orzeczeń skierowanych do realizacji. Zgodnie z art. 6 ust. 1 uor w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty. Naruszało to również art. 20 ust. 1 uor, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych danego okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie.

Tym samym księga pomocnicza, w której ewidencjonowano należności sądowe (prowadzonej w systemie SAWA firmy Currenda) nie była prowadzona rzetelnie i bezbłędnie, wbrew wymogom określonym w art. 24 ust. 1 w zw. z ust. 2 i 3 uor.

W wyniku takiej praktyki zaniżono stan należności w sprawozdaniu z *wykonania dochodów budżetowych RB-27 i sprawozdaniu o stanie należności i wybranych aktywów finansowych Rb-N.*

Kierownik Sekretariatu wyjaśniła, że *Zarządzenie wykonania orzeczenia wykonywały zawsze dwie osoby, z których jedna przebywa na długotrwałym zwolnieniu lekarskim. Brak jest zastępstwa za tę osobę, jak też niemożliwość skierowania innej osoby z wydziału do wykonania tej czynności uniemożliwił dokonanie terminowego przypisania tych pozycji. Wpływ na tę sytuację miał również fakt iż prawomocność w tych sprawach została stwierdzona w drugiej połowie grudnia, tj. w okresie w którym było pięć dni wolnych od pracy, a wykonanie każdej sprawy jest czasochłonne.*

Dyrektor wyjaśniła, że *Kierownik Sekretariatu został zobowiązany do niezwłocznego dokonania korekty zapisów w programie Wydział Wykonawczy Currenda Sp. z o.o. i ujęcia ich do właściwego okresu sprawozdawczego.*

W trakcie kontroli, skorygowano zapisy księgowe przeksięgowując należności do właściwego okresu sprawozdawczego oraz dokonano odpowiedniej korekty sprawozdań Rb-27 i Rb-N. (akta kontroli str. 599, 605-614, 874-877, 903-968)

4. Ustanowione w Sądzie mechanizmy kontroli zarządczej w zakresie ewidencji należności, w szczególności kontrole stanu należności przeprowadzane w myśl § 10 Instrukcji w sprawie należności przez upoważnionych pracowników nie były skuteczne, ponieważ nie zapobiegły opisanym wyżej nieprawidłowościom. W szczególności nie zapewniły ujmowania prawomocnych orzeczeń skierowanych do wykonania we właściwym okresie sprawozdawczym.

Dyrektor Sądu wyjaśniła, że *W ramach kontroli zarządczej sprawowanej w Sądzie Rejonowym w Białymstoku dokonywana jest corocznie kontrola w zakresie m.in. sprawdzania poprawności otwierania i zamykania dziennika należności sądowych zgodnie z art. 12 uor, sprawdzania czy ewidencja należności prowadzona jest zgodnie z wymogami art. 13 ust. 4-6 oraz art. 14 uor, sprawdzania wrywkowo czy zamknięcie dziennika obrotów jest zgodne z uregulowaniami wynikającymi z Instrukcji w sprawie ewidencji należności sądowych, sprawdzania czy dane wykazane w zamknięciu dziennika zostały poprawnie przeniesione do rocznych sprawozdań Ns-1. Jednocześnie pragnę podkreślić, że Sąd Rejonowy w Białymstoku dokłada szczególnej staranności w procesie prowadzenia należności sądowych, sprawując nadzór i kontrolę nad*

przebiegiem ich wykonania, w tym ich prawidłową i terminową ewidencją, windykacją oraz egzekucją należności.

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki. Na podstawie § 3 ust. 7 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych⁵¹, do zadań dyrektorów sądu należy zapewnienie funkcjonowania wewnętrznej kontroli zarządczej w Sądzie w obszarach finansowym, gospodarczym, kontroli finansowej i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 71-82, 658-660, 900-902)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sprawozdania Sądu, za wyjątkiem sprawozdań Rb-27 i Rb-N. W związku z nieujęciem w księgach rachunkowych należności z tytułu dochodów budżetowych w łącznej kwocie 76,7 tys. zł wynikających z prawomocnych orzeczeń skierowanych do wykonania w 2019 roku oraz odpisów umorzonych należności sądowych w łącznej kwocie 16,9 tys. zł, należności te nie zostały wykazane w sprawozdaniu Rb-27 i Rb-N. W sprawozdaniu Rb-N nieprawidłowo wykazano również należności w układzie podmiotowym w kwocie 10,2 tys. zł. NIK zauważyła, że w trakcie kontroli – 12 marca 2020 r. dokonano korekty księgowania i sprawozdań Rb-27 i Rb-N. Natomiast nieprawidłowości stwierdzone w sprawozdaniach Rb-28 i Rb-Z ze względu na niską kwotę (0,04% wydatków) nie wpłynęły na ich ocenę. Wystąpiły również przypadki ewidencjonowania należności sądowych i ujmowania przypisów i odpisów w księdze głównej w sposób naruszający wymogi odpowiednio art. 23 ust. 2 i ust. 4 uor. Większość badanych dowodów księgowych ujęto, w księgach rachunkowych Sądu prawidłowo (76,7%), jednak w pozostałych przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, z których część miała wpływ na sprawozdania roczne Sądu. Tym samym księgi rachunkowe nie były prowadzone w pełni rzetelnie. Istniejący w Sądzie system kontroli zarządczej, w szczególności kontrole stanu należności nie zapobiegły stwierdzonym nieprawidłowościom.

V. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

1. NIK zwraca uwagę, że dopiero w trakcie kontroli NIK, 24 lutego 2020 r. należności rozłożone na raty w łącznej kwocie 274,9 tys. zł o terminie płatności powyżej 12 miesięcy od dnia bilansowego przeksięgowane zostały na konto 226 *Długoterminowe należności budżetowe*. W okresie od 1 stycznia 2019 do 31 grudnia 2019 r. księgi rachunkowe Sądu uniemożliwiały ujmowanie należności o okresie spłaty powyżej 12 miesięcy do należności długoterminowych, albowiem nie wyodrębniono w nich konta 226 *Długoterminowe należności budżetowe* dla należności sądowych. Wymóg ujmowania długoterminowych należności na tym koncie wynikał z opisu tego konta zamieszczonego w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁵².

⁵¹ Dz.U. poz. 1476 ze zm.

⁵² Dz.U. poz. 1911 ze zm. W opisie do konta 226 czytamy, że stosuje się je m.in. przy przeniesieniu należności krótkoterminowych do długoterminowych, w korespondencji z kontem 221. W przypadku Sądu taka sytuacja powinna mieć miejsce przy rozłożeniu dłużnikowi należności na raty (jeżeli termin zapłaty raty dotyczy okresu dłuższego niż rok, licząc od 31 grudnia 2019 r.).

Główna księgową wyjaśniła, że konto księgowo 226 zostało utworzone przez administratora systemu SAP ZSRK z dniem 18 grudnia 2019 r.⁵³, a Instrukcja w zakresie przeksięgowania należności długoterminowych udostępniona 19 grudnia 2019 r.

Nie miało to wpływu na sprawozdawczość budżetową Sądu za 2019 rok.

(akta kontroli str. 546-598, 879-883)

2. NIK zauważa, że 14 (z 41) skontrolowanych zapisów księgowych dotyczących wydatków na łączną kwotę 191,5 tys. zł, w których data operacji była inna niż data sporządzenia dowodu, było ujętych w systemie księgowym Sądu bez daty operacji gospodarczej. Stanowiło to naruszenie w art. 23 ust. 2 pkt 1 uor.

Główna księgową wyjaśniła, że *Z uzyskanych informacji odnośnie braku w systemie ZSRK pola dotyczącego możliwości odnotowania daty operacji gospodarczej został on zidentyfikowany i szczegółowo przedstawiony wykonawcy realizującego zadania utrzymania i modyfikacji systemu ZSRK, w połowie 2016 roku. Jednocześnie należy podkreślić, że przedmiotowe zagadnienie procedowane było przez administratorów Oddziału Finansowego ds. ZSRK (we Wrocławiu) w drodze standardowej procedury zgłoszeniowej kierowanej do właściciela oprogramowania. Przesłane zgłoszenie zawierało uzasadnienie nawiązujące do przepisów prawa w zakresie wymogu dotyczącego informacji jakie musi zawierać zapis księgowy. Czynności monitorujące szczegółowy przebieg sprawy pozostają w kompetencjach Oddziału Finansowego ds. ZSRK działającego w Sądzie Apelacyjnym we Wrocławiu. Niemniej jednak odnosząc się do przedmiotowej kwestii firma SAP w odpowiedzi na zgłoszenie w przedmiotowej sprawie odniosła się do dokumentacji krajowej SAP ERP dla Polski, w której zgodnie ze standardem dla oprogramowania SAP przyjęte jest, iż data dokonania operacji odpowiada dacie księgowania, gdyż zgodnie z art. 14, art. 22 ust. 1 oraz art. 24 ustawy o rachunkowości w księgach rachunkowych należy zaksięgować dokumenty z datą dokonania operacji gospodarczej. Data ta jest w systemie określana jako data księgowania i stanowi podstawę przypisania dokumentu do okresu sprawozdawczego. Jednocześnie producent wskazał, że w przypadku gdy data księgowania nie może odpowiadać dacie operacji gospodarczej, należy wykorzystać pole przypis aby przypisać operację do właściwego okresu sprawozdawczego (...). Nieumieszczenie daty operacji gospodarczej we wskazanych dowodach księgowych nie wpłynęło na wynik sprawozdawczości i wynikało z nieuwagi pracownika Oddziału Finansowego wprowadzającego dokumenty. Wskazane dokumenty zostały zaksięgowane zgodnie z datą operacji gospodarczej i ujęte we właściwym okresie sprawozdawczym.*

(akta kontroli str. 775-776, 868-873, 898-968)

Wnioski

1. Zapewnienie niezwłocznego przekazywania dokumentów z komórek merytorycznych do Oddziału Finansowego oraz niezwłocznej wypłaty wynagrodzeń biegłych.
2. Prawidłowe klasyfikowanie wydatków Sądu.
3. Sporządzenie korekty rocznego sprawozdania Rb-28 za 2019 rok oraz sprawozdania Rb-Z za IV kwartał 2019 roku w związku ze stwierdzoną nieprawidłowością w zakresie zobowiązań wymagalnych.
4. Stosowanie skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie nadzoru nad prawidłowością ewidencji i terminowością egzekucji należności sądowych w Sądzie.

⁵³ Przez administratora systemu.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

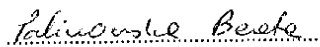
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 27 marca 2020 r.

Kontrolerzy:

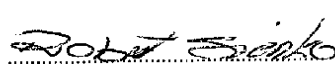
Beata Palinowska
starszy inspektor k. p.


.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Agata Ciupa


.....
podpis

Robert Sieńko
starszy inspektor k. p.


.....
podpis